

LA EQUIDAD DE LA INVERSION PUBLICA. APLICACION A LAS GRANDES ZONAS REGABLES

Por
RICARDO RIVERA PEREIRA (*)

I. INTRODUCCION AL CONCEPTO DE EQUIDAD

EQUIDAD y eficiencia son las dos claves, de índole general, de toda política económica a las que se subrogan o subordinan las directrices, los objetivos y el cumplimiento de la política agraria, o de la actividad estatal proyectada en un marco económico.

Dentro de esta situación, la incidencia de la vertiente que corresponde a la eficiencia, no ha suscitado ningún tipo de polémica fundamental espectacular, pues su concepción y definición se encuentran vinculadas y se apoyan en lo que en teoría económica se conoce como el «óptimo Paretiano», que se traduce en una estrecha relación con la asignación adecuada de recursos para conseguir un objetivo señalado y determinado, mas sin embargo a la rúbrica netamente paretiana de este concepto hay que contraponer la que corresponde a la equidad cuando en el marco económico incide ostensiblemente la inversión pública, que dibuja de otra forma las relaciones que dentro de aquél se producen, pues intervienen las políticas fiscales y de estímulos a la inversión privada netamente a través de esta línea, o mediante el concurso de

(*) Doctor Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Derecho

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 134 (enero-marzo 1986).

las subvenciones canalizadas siguiendo la realización de los Planes y Programas de actuación y sus correspondientes Presupuestos, figuras en las que se apoyará, no sólo, pero sí fundamentalmente, la política de redistribución de rentas.

El mero concepto de eficiencia, de otro lado, deviene hasta cierto punto, y modo, a mostrarse de forma relevante en la medición de los resultados conseguidos, en este sentido cabe citar ejemplos numerosos, pero no fundamentalmente polémicos, como anteriormente se ha señalado, si bien está claro que todos estos han contribuido al mejor conocimiento de los efectos redistributivos conseguidos con la realización de determinados proyectos de inversión, interpretándose en ellos la pérdida o ganancias de bienestar — la eficiencia— de la sociedad según los grados de divergencia cuantitativos de una situación no óptima respecto a la óptima-paretiana, pudiendo compararse, a su vez, situaciones no óptimas entre sí, con el propósito de elegir la menos mala.

En el tema de la equidad, por el contrario, existen sonadas divergencias de criterios, todos ellos sostenidos en función de dos grandes grupos de acepciones distintas, una de ellas ronda alrededor de las teorías de Pigou, y otra que apoyada en los criterios de Kaldor-Hicks fundamenta la definición propiciada por Foley.

Según la concepción pigouviana lo prevalente es el principio de igualdad en la función de utilidad marginal de la renta entre clases sociales, presentándose la equidad y la eficiencia como dos objetivos absolutamente compatibles.

De otro lado, según el esquema conceptual de Foley, la equidad está estrechamente relacionada con la rúbrica subjetiva de equiparación entre individuos o entre grupos sociales, de forma que dentro de estas condiciones, pueden darse distribuciones o asignaciones equitativas que no tienen necesariamente que ser además igualitarias. Esta más moderna teoría dentro de lo que se ha denominado Economía Normativa incluye aportaciones fundamentales de Arrow, Graaf, Varian, etc., además de las del propio Foley y rompen con la tradicional definición de Pigou, que como se ha señalado anteriormente, se basa en considerar la equidad de una situación socioeconómica en función del reparto que dentro de ella y para los grupos sociales afectados, se realice de la renta y de la riqueza, según determinada asignación.

La concepción de la equidad, que nuestro trabajo realiza, se encuadra con cierto grado de eclecticismo, de un lado en la idea

de reparto que preconiza Pigou, con las matizaciones correspondientes que se introducen en relación con lo que se definirá como asignación equitativa de los recursos públicos, que es además la línea en la que se mueven las teorías que sobre el tema se preconizan en los países europeos del área occidental, y de otra parte, participa en la acepción normativista del concepto en avenencia con los criterios modernos de Foley y otros, que se han esbozado con anterioridad y que guardan correspondencia con lo que según estos autores se entiende como definición de lo equitativo y de la equidad que no atiende a postura estática y encorsetada, sino que por el contrario se relaciona vinculadamente con las condiciones sociales, políticas y económicas determinantes de cada caso concreto, y de cada situación o marco particular donde inciden las inversiones públicas o la actividad estatal.

II. EL PRINCIPIO DE LA EQUIDAD EN EL GASTO PUBLICO

La intención de profundizar sobre el concepto de equidad del gasto público, y contribuir con ello en la investigación dirigida a la obtención de un procedimiento metodológico que lo concrete, encuentra apoyo en la rúbrica que proporciona el tratamiento que al gasto público confiere la Constitución Española de 1978, buscando la solución de este interrogante en la aplicación en las grandes zonas de transformación en regadío del principio de equidad, fundamentado en la equitativa distribución de los recursos públicos, bajo la óptica de la justicia material en la proyección del gasto público, introduciendo un procedimiento que profundice en la investigación de las inversiones públicas junto con la incidencia tributaria; este procedimiento debe estar encaminado a la cuantificación de los resultados en unos indicadores o coeficientes que concreten la equidad distributiva del gasto público.

La prevalencia del principio de justicia financiera para el sistema tributario, que tradicionalmente se ha exigido dentro del constitucionalismo, se ha basado en características de generalidad, igualdad y progresividad; mientras que generalmente, no ha existido del lado del gasto público una inquietud paralela. Este esquema ha sido abandonado por la Ley Constitucional, que, introduce dentro del marco jurídico de sus normas el reconocimiento

expreso del principio de justicia en la distribución del gasto público, formulándolo en el punto 2 del artículo 31 de su texto:

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía».

Globalmente el texto indicado ajusta el principio citado a la coyunturabilidad, que se deduce como soporte de lo «justo», aproximando este concepto a lo «equitativo», e introduciendo de este modo en el cuerpo normativo constitucional criterios de justicia material en el gasto público, e instrumentando con esa directriz el principio rector de la actividad financiera de la Administración, en su doble vertiente de gastos e ingresos, quedando así la categoría de lo justo, aplicada al gasto público, complementando la correspondiente al tributo, que es reconocida en el punto 1 del mismo artículo 31, que en conjunto redondea el mismo principio para proyectarlo en la totalidad del marco financiero correspondiente al Sector Público.

Conviene señalar la importante innovación que dentro del campo del constitucionalismo supone la introducción en la Constitución Española del texto del artículo 31, punto 2, anteriormente mencionado, que rompe el tradicional abandono a la política de la materia del gasto público que secularizaba la difícil tarea de construir una ordenación jurídica del gasto público paralela a la que corresponde al ingreso público originado por los tributos, pues Constituciones europeas tales como la italiana, la alemana, la francesa, o las más recientes como la griega y la portuguesa, en lo que se refiere a la justicia material del gasto público, muestran una importante laguna jurídica.

En principio el destino del gasto lo afianza el objetivo fundamental que fija la asignación equitativa de los recursos públicos, entrando los criterios de eficiencia y economía a formar parte de la fase de distribución, que se realiza según la directriz señalada, para conseguir su proyección exclusivamente, mediante la aplicación posterior de los recursos públicos, una vez fijado el destino del gasto, atendiendo a los principios de igualdad y progresividad que vienen reflejados, según Musgrave, en las nociones de equidad en sentido horizontal (tratamiento igual a las personas en situaciones iguales) y de equidad en sentido vertical (ajuste a las situaciones relativas).

La consecuencia práctica de lo que se ha citado es importante, pues el principio de equidad apuntará hacia soluciones, según las circunstancias, que estén reñidas con la estricta aplicación de criterios económico-financieros, en tal caso se hace relevante señalar la prevalencia de la equidad, si se desea hacer compatible la asignación equitativa del gasto, como apuntábamos anteriormente, cuando los criterios mencionados sean tenidos en consideración para la programación y ejecución de la aplicación de los recursos públicos, por tanto, para la selección final entre diversos proyectos administrativos.

Si se entiende la asignación equitativa de los recursos públicos, como semejante a la distribución realizada de tales recursos según el principio de equidad, es porque se considera a la equidad, desde una óptica jurídica, aquilatada y ajustada a las circunstancias concretas de cada situación, y por tanto como justicia materializada aplicada a cada caso concreto según las particulares circunstancias que en él concurren.

Según García Maynee, hay dos formas o manifestaciones específicas de la justicia; la legal o abstracta, genéricamente referida a casos de cierta clase, y la que se ajusta o ciñe a peculiaridades de una situación concreta y, de acuerdo con ellas, la resuelve. Esta última, supletoria de los defectos de la otra, es la que recibe el nombre de equidad.

En función de lo entendido por asignación equitativa de los recursos públicos, el principio señalado de justicia material se proyectará sobre el gasto público apoyándose en la equidad, aplicándose no sólo en función del tiempo y del marco físico, sino también según las circunstancias sociales, económicas y políticas determinantes de cada caso concreto, de manera que la interpretación del postulado de justicia material en el gasto público no atienda a una postura estética y encorsetada.

Tal es así, que por la igualdad y progresividad se impone que un mínimo de dotaciones públicas sean garantizadas para todos los individuos de una comunidad, de forma que el gasto tendrá que destinarse a todos los sectores de la misma que no alcancen tal nivel, antes que, atender a zonas o sectores de la sociedad que por el contrario, hayan conseguido ese nivel mínimo de asistencia o de servicios o de dotaciones.

Para progresar en los objetivos relacionados con el concepto de equidad del gasto público debemos trasladar a la vertiente del gasto los criterios correspondientes a la vertiente impositiva.

Musgrave señala que según el criterio que fija el «principio del beneficio», el sistema fiscal se basará fundamentalmente en la equidad cuando el sujeto objeto de la tributación contribuye de acuerdo con los beneficios que recibe del servicio público.

De acuerdo con este principio el sistema fiscal podrá ser equitativo según sea la estructura del gasto público, de manera que este último criterio no es sólo un criterio de política impositiva, sino de política de impuesto y gasto.

Según indica el mismo autor, otro criterio descansa sobre la base de que cada contribuyente contribuye según su «capacidad de pago», dejando de lado al gasto público. La imposición bajo este criterio exige el cumplimiento de las reglas de igualdad (equidad horizontal) y de progresividad (equidad vertical) comentadas con anterioridad. Estas características son trasladables al área del gasto público, donde influirían sobre la actividad del principio de justicia que debe caracterizar a todo gasto público.

Evidentemente, el problema de la justicia distributiva impregna los conceptos anteriores y Musgrave profundiza en él hasta llegar a plantearse la alternativa eficiencia-equidad, opinando que «aun cuando la sociedad puede muy bien aceptar una cierta pérdida de eficiencia para conseguir un beneficio de igualdad, los ajustes de distribución se deberían efectuar de modo que sea mínima esta pérdida». De forma análoga se expresa Meade, al hablar de eficiencia y aspectos distributivos de la renta y de la propiedad.

Por ello, Winfrey al analizar las funciones fiscales fundamentales para Richard A. Musgrave, satisfacción de las necesidades públicas a través de una adecuada asignación de recursos entre los bienes y servicios privados y públicos; y redistribución de la renta a través de una correcta política macroeconómica, recuerda la necesidad de establecer el debido equilibrio entre ellas con objeto de maximizar la función de bienestar social de la sociedad.

El concepto de equidad que aquí se desarrolla, posee una doble vertiente, una primera de orden jurídico-normativo de relevancia económica y una segunda de más concreta consideración, de orden netamente económico.

La primera vertiente, la jurídica, está relacionada con la concepción de la equidad que prevalece en el texto constitucional de 1978, y que recoge el principio de justicia en la distribución del gasto público.

La segunda vertiente, la económica, está concatenada con el tratamiento que desde ese punto de vista se ha dado al tema de

la equidad del gasto público, por los tratadistas económicos con la introducción para su medición de unos indicadores apropiados.

El concepto de equidad encontrará, por una parte, su fundamento teórico en el criterio puramente jurídico, en el que queda estructurada su razón conceptual que hace prevalecer relevantemente la rúbrica del gasto realizado, en idéntico plano, con igual categoría conceptual y, al mismo nivel, que la correspondiente al tributo recaudado, quedando de esta forma enfrentados gastos y tributo para la obtención del coeficiente que indique la equitativa distribución de los recursos públicos.

Y de otra parte los efectos distributivos se denotarán, desde un plano económico, por la medición del gasto que será consecuencia del cómputo actualizado de los totales realizados, cuyo resultado positivo vendrá dado por el equivalente de aquellos, que como tales jamás, por vía directa, serán recuperados por el Estado, al no ser reintegrados por los beneficiarios de la acción pública; la medición correspondiente al tributo se obtendrá en razón de la actualización del flujo transferencial producido por la imposición fiscal que siendo relevante es a la vez concordante con la actuación pública.

La significación económica en el plano de la eficiencia de la inversión realizada por el Estado no queda abandonada, pues junto a estas corrientes transferenciales comparables se hace denotar la de los beneficios conseguidos con la realización concreta, obteniéndose una serie de coeficientes que incluyen relacionadamente con los citados flujos de gastos y tributos, el equivalente de los rendimientos actualizados producidos mediante el concurso y como consecuencia de la inversión pública efectuada, y todo ello estructuralmente. En resumen, que en un sistema económico, sobre todo cuando está referido a un Estado social y democrático de Derecho, el gasto público aparece como fórmula básica y fundamental para conseguir la transformación social, la eficacia en la asignación de los recursos y el desarrollo económico. Esta potencialidad redistributiva del gasto queda matizada por el principio de equidad que justificará la proyección práctica de la redistribución.

Este criterio, puede, de otro lado, cuestionar la constitucionalidad de cualquier programa de gastos públicos que no haga prevalecer por completo la función redistributiva de aquellos que se opongan a los postulados equitativos. Además la planificación del gasto debe responder al principio de racionalidad económica en su programación y ejecución, por tanto debe atender a los crite-

rios de eficiencia y economía, sin que tales criterios se contrapongan al de equidad puesto que en la selección del programa o proyecto económicamente más racional cuentan no sólo los costes y beneficios privados sino también los sociales, maximizando los objetivos propuestos con el mínimo coste.

El camino que afianza el control de la racionalidad económica en la programación y ejecución del gasto conjugándolo con el principio de equidad no está aún muy explorado, si bien en los últimos tiempos se ha incentivado por los especialistas la búsqueda de la solución de este problema; y así se han presentado diversos mecanismos al efecto, como son el presupuesto por programa, el presupuesto base cero, el control de resultados con obligación de explicar los desajustes entre lo programado y lo realizado, etcétera.

El método que se propone con este trabajo para conseguir medir la «equidad», tiene como soporte instrumental determinados artificios y aparatos matemáticos elaborados con criterios racionalistas, que no ignoran que el cálculo de los distintos parámetros económicos que entran en su formulación, tales como ratios tributarios, fiscales, financieros y sociales, exige el conocimiento de unos coeficientes técnicos, que se presentan como decisivos para la medición de la asignación equitativa del gasto público, que no en todas las ocasiones son fáciles de obtener o están disponibles con cierta garantía de fiabilidad; y todo ello sin contar otros efectos indirectos producidos con la acción pública de relevante consideración e importantes para juzgar el efecto total del principio de equidad, y que son de difícil, cuando no imposible cuantificación objetiva.

De todas formas la dinámica que ha seguido —en los últimos tiempos— el gasto pública impulsa el reforzamiento de los controles financieros e idear otros más matizados y sofisticados como el que proponemos que sirvan de respaldo a los mencionados principios de equidad y eficacia consagrados por nuestra reciente Constitución.

III. EQUIDAD DEL GASTO PUBLICO Y GRANDES ZONAS REGABLES

La inversión pública en Grandes Zonas Regables implica el cumplimiento de dos funciones fundamentales: por una parte, se

suministran bienes públicos a áreas rurales con escaso equipamiento social (escuelas, viviendas, electrificación, agua potable, saneamientos, etc.) y por otro lado, se acrecenta la producción final agraria del perímetro transformado (se pasará de rendimientos en secano a otros mucho más elevados en regadío), todo ello llevándose a cabo una redistribución de renta y de la propiedad que presenta carácter positivo para los modestos jornaleros de nuevo asentamiento, y con incidencia importante sobre los propietarios primitivos de la zona, que si bien serán expropiados de sus «tierras en exceso» también se beneficiarán de las subvenciones del Estado en sus «tierras de reserva» transformadas en riego. ¿Cómo determinar la equidad del gasto público en este tipo de actuación? ¿En qué grado se habrán beneficiado los colonos y los primitivos propietarios? ¿Se habrá quebrantado el principio de equidad del gasto público al favorecer a los agricultores expropiados a través de generosas subvenciones, haciendo bueno el dicho de que «transformar en regadío el Estado era hacer más ricos a los ricos? Para dar respuesta a estas preguntas será conveniente desarrollar una metodología que permita la comparación de los flujos públicos subvencionados, con las transferencias negativas, generadas por el propio plan de transformación en regadío, al ampliarse la recaudación fiscal como consecuencia del incremento de las bases de cotización, dado que, la inversión pública, ordenada por la Administración del Estado, se desarrolla en cada época dentro de un marco económico condicionado por la impronta social y por los elementos de política tributaria, fiscal y monetaria.

Con la actuación pública se pone en funcionamiento el aparato organizativo encargado de la distribución de los recursos de que se dispone para la realización de los programas y de los planes de inversión previstos. Dentro de estos programas de actuación se encuentran situadas las partidas presupuestarias correspondientes a los Planes Generales de transformación en regadío en Grandes Zonas, previamente declaradas de interés nacional por los órganos ejecutivos.

Como consecuencia, se desarrollan los diversos proyectos particularizados para llevar a la práctica la transformación señalada y cuya realización conlleva la canalización hacia la zona de incidencia del flujo inversor merced a la previa habilitación de los correspondientes créditos presupuestarios, después de realizada la asignación del gasto. Esta asignación deviene de la distribución de los recursos presupuestarios y debe entenderse que se produce

equitativamente, es decir, bajo el principio de progresividad que existe en el sistema tributario y que debe ser trasladado también a la fase del gasto público.

El análisis de la incidencia fiscal en la evaluación de proyectos de regadío fue apuntado por Mellmuth Bergmann en relación con la estimación de lo que denominó «rentabilidad fiscal» considerando que su conocimiento sería de gran utilidad para el propio Estado, tratando en este caso de «comparar los gastos netos ocasionados con la realización del proyecto con las entradas fiscales adicionales generadas por éste». Más adelante el propio Bergmann reconoce que «los cálculos son bastante difíciles» y ello parece justificar que en la versión revisada de su obra (Bergmann, H. y Boussard, J. M.), abandone este aspecto de la evaluación, fundamental para profundizar en la equidad de la inversión pública, y se detenga superficialmente en el tema relativo a la distribución de la renta generada tras la transformación en regadío, concluyendo que no compete al economista, sino al político o al moralista contestar a las preguntas que él mismo formula: ¿Hay que reservar el incremento de la renta para los pobres? ¿Hay que repartir tal incremento entre pobres y ricos proporcionalmente a las riquezas iniciadas?

El apunte de Bergman es de gran interés, resultando imprescindible adentrarse en investigaciones que en línea con el pensamiento de Herber preconizan que: «es perfectamente concebible que perfeccionamientos conceptuales e institucionales en las técnicas de toma de decisiones fiscales conduzcan a una mejor revelación de las preferencias comunitarias a través de los esfuerzos que en pro de una investigación racional se realicen».

Evidentemente, estos estudios permitirán disponer de criterios complementarios de aquellos otros que sólo atienden a los principios de economía y eficiencia en la cuestión de la determinación de la equidad del gastos público; preconizando y persiguiendo, el primero de ellos, la obtención del máximo de resultados posibles con el mínimo de recursos públicos dispuestos para tal fin, mientras que el segundo comprende el modo más idóneo y la forma más eficaz para que se logre el efecto que la acción pública determina en función de los medios escasos que se instrumenten.

De entre los criterios clásicos para la elección pública entre diferentes proyectos administrativos, figura el análisis beneficio-coste a pesar de las limitaciones de carácter físico, legal, adminis-

trativo, y presupuestario, y de aquellas otras que derivan de la distribución de la renta.

En el caso español los proyectos de transformación en regadío sí tratan de ser beligerantes desde el punto de vista de redistribución de renta y de la propiedad, circunstancia que aboga aún más en favor del análisis de la equidad de la inversión pública en esta materia, caracterizada por importantes subvenciones a las obras de transformación. El mismo Eckstein pone de manifiesto para los proyectos norteamericanos de aprovechamiento de los recursos hidráulicos que «la concentración de los beneficios en grupos que suelen ser frecuentemente reducidos, y la lenta marcha progresiva de la estructura de los impuestos federales con que se financian los proyectos, hacen que resulte difícil justificar los proyectos en base a su equidad». Por todo lo anterior, existe interés creciente en el estudio de los efectos distributivos de los proyectos por parte de los responsables de la elección de proyectos de inversión en fondos públicos. Albi Ibáñez sintetiza los métodos propuestos por diversos autores, concluyendo que «presentan grandes dificultades prácticas», proponiendo finalmente lo que denomina «presentación organizada de los efectos distributivos del proyecto» que fue el seguido por la Comisión Roskill encargada del estudio del Tercer Aeropuerto de Londres.

Helmerts analiza el estado actual de los estudios sobre distribución de la renta derivada de la ejecución de grandes proyectos, así como el de algunos proyectos concretos. Del análisis de los casos que estudia se desprende la escasa incidencia del impacto fiscal, circunstancia debida a que se trata de países con bajo nivel de renta (Malasia, Pakistán, ...) y áreas de actuación sumamente deprimidas donde los instrumentos impositivos carecen de una base mínima de actuación.

El caso de España es un caso diametralmente opuesto; se trata de zonas de transformación en regadío donde el aspecto de redistribución de renta no es relevante dado el relativamente pequeño tamaño de la muestra con respecto del universo total de agricultores del país, al igual que ocurre con respecto de las tierras en exceso distribuidas y donde el principal peligro de quebrantamiento del principio de equidad del gasto público podría derivarse del volumen de subvenciones concedidas a los grandes agricultores en relación con el impacto fiscal provocado en la zona irrigada.

Sin que quepa establecer cierta prevalencia de objetivos antes de producirse la inversión pública, para tratar de dirimir so-

bre la preferencia de un área frente a otra en razón de la eficiencia del gasto público, es decir de la obtención de beneficios, o de la redistribución de la renta que pudiera conseguirse, pues si efectivamente limitan y condicionan, en gran medida, la categoría de la inversión a realizar, el factor vinculante y fundamentalmente limitante es la decisión política, no la puramente económica.

No obstante, el análisis de los nuevos niveles de renta vendrá determinado por el estudio de las correspondientes explotaciones tipo, antes y después de la transformación en regadío, antes y después de la inversión pública, y en función de la estructura de la propiedad agraria en la zona.

La equidad debe de medir la eficiencia en la asignación del recurso público, del gasto público, que encuentra su causa para producirse en el impulso del Estado, en la actividad del órgano superior que ordena la realización de la inversión en la zona de actuación para la que específicamente se encuentra condicionado por causa de la redistribución intergeneracional de la riqueza nacional, y en función de su distribución geográfica y de la localización. La equidad, en consecuencia, será cuantificable mediante la vía que contabiliza las corrientes transferenciales de costes públicos no recuperados e impuestos, por tanto midiéndola fundamentalmente bajo el prisma de la fiscalidad.

Bergillos y García Nieto en la evaluación estrictamente financiera de las inversiones agrarias prestan atención a las cargas fiscales que ofrecen especial relieve en nuestra metodología. Ello nos permite establecer cierto paralelismo con el análisis del impacto fiscal derivado de actuaciones estatales a través de diferentes programas de actuación o de proyectos de inversión.

Este tipo de estudios, de análisis del impacto fiscal, también se ha realizado en algunas corporaciones locales norteamericanas deseosas de conocer los nuevos compromisos que tendrían que afrontar como consecuencia de los cambios de población y en la demanda de servicios derivados de la puesta en marcha de algún proyecto de desarrollo; variaciones que supondrían para tales entes locales nuevos compromisos e ingresos obtenidos —vía impuestos— que se derivarían del proyecto y en consecuencia conocer su saldo y posibilidades de afrontarlo caso de resultar deficitario.

En esta línea estuvieron concebidos los primeros trabajos de Leholm, Stinson y Voelker; posteriormente se fue ampliando el espectro de beneficios considerados tanto a los efectos directos como secundarios. Actualmente se puede considerar con Leistritz

y Murdock que, «el objetivo primario de los estudios de impacto fiscal es determinar si los nuevos proyectos de desarrollo generarán directa o indirectamente suficientes nuevos ingresos a los entes locales para cubrir el coste de los servicios públicos complementarios que tales proyectos demandarán.»

El análisis del impacto fiscal, frecuentemente denominado análisis coste-ingresos por impuestos o coste-recaudación, está orientado exclusivamente a estimar los costes y la recaudación por vía impositiva en que incurrirá el Sector Público, como consecuencia de la implantación de algún programa específico de desarrollo o crecimiento que afecte a un territorio determinado. En la década de los 70 este tipo de estudios alcanzó gran arraigo en los EE.UU. para programas tanto urbanos como rurales; tanto para evaluar los incrementos recaudatorios (por aumento del hecho imponible) como las exenciones que a veces ofrecían los entes locales a título de estímulo para la instalación de nuevas industrias.

Las implicaciones de índole fiscal que se producen en un área determinada, como consecuencia de la realización dentro de ella de un nuevo proyecto de transformación de su realidad económica, están influidas, de un lado, por las características propias del proyecto, y de otro, por las correspondientes a las del lugar de ubicación así como por la naturaleza y la clase de los efectos económicos y demográficos, consecuencias de la ejecución del mismo. De una parte están los factores que afectan a la generación de rentas y de otra los que inciden sobre los costes de inversión y de explotación.

En relación con los primeros hay que subrayar la incidencia de las características generales del proyecto, así como otras de índole económica —como la laboral o la propiamente resultante de la explotación—, o bien de índole institucional, bien a nivel local o estatal, como puede ser la estructura de los impuestos aplicables a las rentas.

En relación con los factores que inciden sobre los costes conviene señalar que sus efectos son determinados por la interacción de muchos otros de diversa índole, siendo los más importantes, desde el punto de vista del gasto público, el crecimiento de la población afectada, así como la capacidad de la infraestructura de los propios servicios públicos.

En relación con los factores que afectan en el tiempo a la producción de rendimientos fiscales hay que señalar en primer lugar aquellos que están implicados en la duración del período de ma-

durez del proyecto, pues durante este plazo las rentas que se generen no son equiparables a las que se obtendrán posteriormente —a partir del momento en que concluya el período de maduración—, y en segundo término subrayar la importancia que tiene el estímulo y la sincronización en el tiempo de las economías a las fases del proyecto, tanto las de realización como las de plena producción, rubricadas las primeras en el período de maduración. En todo ello incide la estructura de fiscalidad, tanto a nivel local o provincial como estatal, para determinar en el momento de la obtención de rentas, los rendimientos fiscales correspondientes (período de exención tributaria, beneficios fiscales, etc.).

A nivel espacial, además, hay que denotar las influencias determinadas por la política de desarrollo bien a nivel local o estatal, implicadas en los planes y en los proyectos.

En relación con la estimación de los resultados fiscales de los grandes proyectos es importante señalar la influencia que en ellos tiene el comportamiento del mercado, así como la información que sobre éste se puede recabar. Muchas de las decisiones trascendentales incidirán sobre el mercado afectando a los resultados del proyecto al repercutir sobre las rentas obtenidas y los costos de inversión necesarios para su realización.

Además la influencia a lo largo del tiempo de las cargas tributarias sobre rentas y costes son tan importantes como esas mismas magnitudes económicas. En este sentido hay que denotar la escasa incidencia en el período de madurez hasta que las rentas llegan a ser relativamente estables, dado que el nivel que alcanzan rentas y costes, en ese plazo temporal, suelen ser completamente diferentes a las obtenidas con posterioridad.

Hay que señalar que las implicaciones del desarrollo promovido por el programa o proyecto en cuestión es un aspecto esencial, a efectos de los resultados fiscales de la imposición, para los directamente beneficiados por la realización de las inversiones públicas.

Como técnicas más relevantes para la obtención del impacto fiscal, desde la perspectiva de la imposición, Leistritz y Murdock citan en primer lugar aquéllas que inciden sobre la estimación de las rentas, y en segundo término las que versan sobre la estimación de los costes de inversión.

Con respecto a las primeras hay apreciables diferencias según sea el tipo de rentas incluidas y el grado de detalle incorporado en el proceso de estimación. Lo que ellos propugnan es esti-

marlas a partir de las tasas de propiedad, basadas en el capital invertido, a menudo complementándose con la información concerniente a la imposición practicada en proyectos similares dentro del área estudiada.

Con respecto a la técnica de estimación de costes, hay que señalar la importancia conferida al establecimiento de indicadores que los reflejan como pueden ser, por ejemplo, los gastos per cápita.

Cabe indicar en resumen, la dificultad inherente que conlleva la medición de los resultados de los servicios públicos (los outputs del sistema), para lo cual se considera necesaria la introducción de una seria simplificación de los modelos actuales, máxime cuando el esquema final analizado viene además impuesto desde fuera del área donde incide.

Así pues, dentro del análisis de la equidad del gasto público en la transformación en regadío de grandes zonas, se deberá prestar especial atención a la inversión pública realizada fundamentalmente a través de los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas y al impacto fiscal que la ejecución del proyecto de transformación en regadío supondrá en toda la zona de actuación, así como a los postulados que se encuentran plasmados en los cuerpos jurídicos principales y en las normas de menor rango que los desarrollan, en este sentido cabe citar, una vez más, las referencias constitucionales de 1978 que amparan el concepto fundamental de la equidad; a su luz se señala lo que cabe deducir para el tratamiento general equitativo. Así, se indica que la distribución de los recursos debe entenderse como equivalente a su asignación equitativa, que desde una óptica jurídica es idéntico a la misma justicia materializada, aplicada a cada caso concreto; junto a la equitativa distribución de los recursos se sitúa el plano de la igualdad, entendida de modo genérico, como igualdad en el tratamiento social en relación a los servicios proporcionados a través del gasto público, que viene subrayado por la relación con los restantes integrantes de la comunidad, o grupo, o personas individuales.

Con respecto a la impronta tributaria la cuantificación que se realice del flujo correspondiente debe justificar al menos el gasto realizado, en el sentido de que en principio la inversión pública no tiene por qué ser fiscalmente rentable, de forma que siendo suficiente bastará para que se cumpla plenamente el principio de tratamiento igualitario con respecto a la asignación equitativa de los recursos, en el caso del estamento con rentas más altas (pro-

pietarios primitivos); mientras que no tienen por qué alcanzar las transferencias negativas cotas análogas a las subvenciones percibidas por el estamento de rentas más bajas (concesionarios) si se trata de favorecer la redistribución de la renta.

IV. EL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA TRANSFORMACION EN REGADIO

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, en su disposición final primera, establece que se entenderán referidos al Instituto cuantas subvenciones, exenciones o bonificaciones fiscales, beneficios, tasas, ingresos, o privilegios estuvieran concedidos por la legislación vigente a cualquiera de los Organismos o Centros suprimidos por la Ley de 21 de julio de 1971 de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

Subsistiendo asimismo las exenciones, bonificaciones o modalidades de orden tributario establecidas por la legislación vigente con respecto a los actos, contratos y demás operaciones contra sentencia fiscal a que dé lugar la actuación del Instituto, en la forma en que dichas exenciones, bonificaciones o modalidades hayan sido incorporadas o se incorporen a las normas reguladoras de los respectivos impuestos.

De otra parte, el Instituto asumirá las obligaciones y cargas que aquellos Organismos o Centros tuvieren reconocidas.

Con este tenor está vigente lo dispuesto en el Título VIII de la Ley de 1949, que trata del régimen fiscal aplicable a la colonización de las zonas regables, mantenido en la Ley del Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de conformidad con el contenido de su artículo 48, apartado 8, punto 6, así como con el del artículo 59.8.6 de su Reglamento de 29 de diciembre de 1981.

Tales artículos indican que «estarán exentas las transmisiones y demás actos y contratos a que den lugar... las de acceso a la propiedad derivada de la legislación de arrendamientos rústicos y las adjudicaciones del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario a favor de agricultores en régimen de cultivo personal y directo, conforme a la legislación específica».

Este especial tratamiento no constituye novedad en la nueva ley arriba mencionada sino que desde la Ley de Reforma Tributaria de diciembre de 1957 y posteriormente en la Ley de Refor-

ma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 se recogía tal exención en el Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales. El artículo 65, punto 16 de ese último impuesto citaba como exenciones las que correspondían a las enajenaciones o adjudicaciones que con carácter definitivo otorgue el Instituto Nacional de Colonización de los lotes integrantes de fincas parcelarias a favor de los cultivadores concesionarios de las mismas. Se eximían las adquisiciones a título oneroso por cultivadores directos de parcelas o fincas rústicas, en las que los propietarios hubieran realizado mejoras importantes de cultivo para facilitar su parcelación, en forma que permitiera el cultivo familiar, siendo necesario que el vendedor haya obtenido del Instituto la declaración de que en las fincas o parcelas, concurrían las expresadas condiciones.

La exención continuaba, al mencionar la Ley la constitución y extinción de los auxilios que otorgaba el Instituto, así como los mismos actos en relación con las garantías que se constituyen en seguridad de aquellos, siempre que se ajusten a las leyes de 27 de abril de 1946 y de 30 de marzo de 1954 y se destinen a los fines que expresa el artículo uno de la Ley primeramente citada, la cual dispone que el Estado auxiliará las obras o mejoras de carácter permanente que, con independencia de los planes generales de colonización, se ejecuten en fincas, tanto rústicas como urbanas, enclavadas en núcleos rurales y que sean propiedad de particulares o de los Ayuntamientos y Entidades que la Ley menciona.

El artículo primero de la Ley de 1954, dispone, que sin perjuicio de los auxilios económicos señalados en los artículos quinto y sexto de la Ley de 1946, el Instituto podrá conceder anticipos reintegrables con interés ajustándose el reintegro a lo dispuesto en el artículo noveno de la referida Ley.

También la Ley de 31 de abril de 1949 (modificada por la de 14 de abril de 1962), en su artículo 34, declaraba exentas de impuesto de Transmisiones:

- Las adjudicaciones de unidades de explotación de tipo medio realizadas por el Instituto en favor de propietarios afectados por el Plan General.
- Las Transmisiones que haga el Instituto en favor de los mismos propietarios en compensación de los terrenos adquiridos para las instalaciones y obras que requiere la colonización.

- Las transmisiones realizadas por el Instituto en favor de los propietarios de tierras reservadas, en compensación de las que estos hubieran transmitido por permuta al Instituto o por haber sido expropiadas sobre los límites señalados en los proyectos de parcelación, siempre que estas transmisiones respondan a necesidades de la colonización.

Asimismo, estaban —y continúan— exentos de este impuesto los documentos en que se contengan los actos y contratos anteriores a que se refiere la Ley que se extracta.

En el régimen de la Contribución Territorial Urbana, las Leyes de Colonización contenían normas favorables a esta materia, así la citada de 1949, concedía todos los beneficios fiscales inherentes a las viviendas de renta limitada a aquellas construidas en cumplimiento de lo dispuesto en los Planes Generales de Colonización. También la Ley de 20 de julio de 1955 declaró la exención de la Contribución Territorial Urbana, por veinte años desde su edificación, respecto a las viviendas construidas por los propietarios de fincas rústicas por aplicación de la Ley de Fincas Mejorables de 3 de diciembre de 1953, cediendo su uso gratuitamente a los obreros agrícolas ocupantes; la exención es absoluta y permanente para los edificios construidos por los mismos propietarios y que se destinen exclusivamente a escuelas gratuitas para los hijos de los obreros agrícolas.

La Ley de 12 de mayo de 1956 extendía los beneficios fiscales concedidos por la anterior de 1955, a las viviendas construidas voluntariamente por sus propietarios, dentro del perímetro de las fincas rústicas, cualquiera que fuera la situación y cabida de éstas, también con la condición genérica de que sean usadas y habitadas gratuitamente por los obreros agrícolas.

La Contribución Territorial de Rústica y Pecuaria se definía en el artículo 71 del Real Decreto de 23 de octubre de 1913 como «la parte correspondiente al Estado de los beneficios que producen o pueden producir los bienes y utilidades sujetos al inventario catastral».

La Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 determinaba que esta Contribución comprendiera una Cuota fija y una Cuota proporcional. El concepto legal de la Cuota fija responde al de gravamen de «las rentas reales o potenciales que corresponden a la propiedad o posesión de bienes inmuebles

sujetos a dicha Contribución, o al mero ejercicio de actividades agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas» (artículo 3.1.a de la Ley 41/1964).

La cuota proporcional era un nuevo gravamen introducido en la anterior Ley, tendente a «superar las rigideces de los procesos de determinación de la base» y se exigía sobre las rentas de la unidad empresarial agraria. También constituye innovación la introducción del concepto de unidad empresarial o explotación, considerada como unidad de contenido económico que puede estar formada por una o más parcelas, lindes o no entre sí.

Así pues, los dos tramos del presente impuesto satisfacen la necesidad de conocer la incidencia que la transformación en regadío ha tenido desde el punto de vista tributario sobre las fincas beneficiarias de tal actuación pública.

No obstante lo anterior, la Ley de 8 de septiembre de 1979 relativa al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas suprimió la cuota proporcional, considerando los rendimientos de las explotaciones agrarias como unos rendimientos más de actividades empresariales, de acuerdo con el contenido del artículo 18 de la citada Ley.

Asimismo, con la nueva Ley se contemplan distintos regímenes para la determinación de los rendimientos de las actividades empresariales: estimación directa y estimación objetiva singular. La primera de ellas, la estimación directa, ya se aplicaba para la determinación de la «cuota proporcional» conforme la Ley 41/1964, debiendo los ingresos y gastos de la explotación deducirse «única y exclusivamente de la contabilidad llevada a cabo en forma reglamentaria...». La estimación objetiva singular ordinaria implica la necesidad de llevar registros de ventas y compras, así como hojas de salarios; por lo contrario, la estimación objetiva singular simplificada supone la aplicación de un coeficiente sobre el volumen de ventas para determinar el correspondiente rendimiento. Este último procedimiento presenta indudable sesgo en la estimación de los rendimientos y la O. M. de 25 de marzo de 1981 trató de introducir modificaciones que lo perfeccionarán; hay que reseñar que se encuentra en fase de estudio una profunda variación de todo este régimen de determinación de los rendimientos.

Por lo anteriormente expuesto y dado que la Ley 41/1964 también contemplaba un procedimiento de estimación objetiva basado en la aplicación de «módulos de rendimiento», determinados por Juntas mixtas de funcionarios y contribuyentes, «una vez rea-

lizados los pertinentes estudios en colaboración con el Ministerio de Agricultura sobre los rendimientos obtenidos», consideramos este procedimiento de estimación como el más adecuado a los fines que pretenden la determinación de las rentas de las empresas agrarias afectadas por la transformación en regadío en las Grandes Zonas Regables.

El impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas fue creado por Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de enero de 1978, y es un tributo directo de naturaleza personal, no estando considerado a cuenta del General sobre la Renta de las Personas Físicas, ni deducible fiscalmente como un gasto. Se exige sobre todo el territorio nacional.

El hecho imponible lo constituye la propiedad de toda clase de bienes y la titularidad de derechos de contenidos económico atribuibles al sujeto pasivo en el momento del devengo.

El sujeto pasivo, por obligación personal, es la persona física que tenga su domicilio o residencia habitual en territorio español; por obligación real, cualquier otra persona física que sea titular de bienes situados en territorio español, o de derechos que en el mismo pudieren ejercitarse. El sujeto pasivo, por obligación personal, será gravado por la totalidad del patrimonio, con independencia del lugar en que los bienes estén situados o puedan ejercitarse los derechos, mientras que aquel otro, que lo sea por obligación real, únicamente será sometido al impuesto por los bienes situados en territorio español y por derechos que puedan ejercitarse en el mismo.

La base imponible está constituida por el valor del patrimonio neto del sujeto pasivo, el cual se determina por la diferencia entre el valor real de los bienes y derechos que sean atribuibles al sujeto pasivo y las cargas y gravámenes de naturaleza real cuando disminuyan el valor de los respectivos bienes o derechos y las deudas u obligaciones de carácter personal.

En la valoración de los elementos patrimoniales entra en consideración, tanto bienes urbanos como de naturaleza rústica, así como otros de naturaleza económica o de distinta característica jurídica.

En relación con la valoración de los bienes urbanos como de naturaleza rústica, el valor imputable es el resultado de capitalizar al 4% la base imponible de la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria correspondiente al período en que

se devengue el impuesto, aplicándose idéntico criterio a la valoración del ganado en el caso de la ganadería independiente.

Si el resultado de la señalada capitalización determina, para aquellas explotaciones agrarias pertenecientes a un mismo propietario, un valor superior a siete millones y medio de pesetas, el exceso de dicha cantidad, a efectos de valorar los bienes patrimoniales, se multiplica por tres. Esta última circunstancia reviste gran importancia en la revalorización de las fincas privadas como consecuencia de la puesta en riego, tanto desde el punto de vista de aumento de la base como de avance en los tramos del tipo de gravamen.

Para obtener la base liquidable, la imponible se reducirá en concepto de mínimo exento, siendo actualizadas tales deducciones a través de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La base liquidable es gravada según los tipos de la escala que incluimos, por servir de base para obtener la variación del impuesto en relación con la cuota fija de la Contribución Territorial de Rústica Pecuaria, que se utilizará para obtener la incidencia de este tributo sobre la economía de las explotaciones afectadas por la transformación en regadío.

Porción de Base liquidable	Tipo de gravamen
Entre 0 y 5 millones	0,20%
Entre 25 y 50 millones	0,30%
Entre 50 y 100 millones	0,45%
Entre 100 y 250 millones	0,65%
Entre 250 y 500 millones	0,85%
Entre 500 y 1.000 millones	1,11%
Entre 1.000 y 1.500 millones	1,35%
Entre 1.500 y 2.500 millones	1,70%
Más de 2.500 millones	2,00%

Desde otra vertiente la transformación en regadío ha provocado un sustancial aumento del tráfico mercantil en la Zona afectada, como consecuencia del aumento del nivel de renta de sus moradores y del capital circulante para la correcta explotación de las tierras ahora en régimen de regadío y por tanto más exigentes en fertilización, tratamientos, mecanización, etc.

Todo este tráfico, que tiene su epicentro en la empresa agraria, origina un crecimiento espectacular en los actos económicos

constitutivos de hecho imponible desde la perspectiva del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, que se traduce en un aumento importante en la recaudación de este tributo.

Esta circunstancia obliga a tomar en consideración el rendimiento de este impuesto en la Zona puesta en riesgo a la hora de cuantificar las transferencias negativas generadas con tal actuación. No obstante, no se nos oculta la complejidad del empeño que es paralela al elevado número de operaciones sujetas a este impuesto.

Con el fin de hacer operativa la pretensión cabe introducir al tratar de cuantificar el equivalente anual de este capítulo impositivo, criterios selectivos para acotar aquellas operaciones que tengan vínculo directo con el sector afectado, es decir, por las explotaciones agrarias afectadas por los planes de transformación y que por lo tanto han sido beneficiarias directas de las subvenciones concedidas por el Estado, a través de esta actuación.

Así pues, en el contexto del sistema tributario y para estudiar la repercusión del mismo en relación con las transferencias negativas del sector agrario afectado por la transformación en regadío, se analizarán —en base a las razones de mayor incidencia antes señaladas— los siguientes impuestos: Contribución Territorial de Rústica y Pecuaria (cuota fija y cuota proporcional), Impuesto sobre el Patrimonio de Naturaleza Rústica y el correspondiente al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas.

V. DESCRIPCION DE LOS OBJETIVOS DEL ANALISIS DE LA ACTUACION PUBLICA EN UNA GRAN ZONA REGABLE

Teniendo presente que la actuación pública es una zona de interés nacional, se apoya en el plano de la inversión pública, y en el sistema tributario, situado dentro de un marco jurídico especial que es, función de otro de rango superior, la legislación general, y que los principios constitucionales de la actividad financiera de la Administración y del Gasto Público, así como de la equidad distributiva que se produzca, son hechos jurídicos que van a marcar destacadamente las líneas del análisis que se pueda realizar sin abandonar la contemplación de los resultados socioeconómicos producidos a causa de la actuación pública dentro del entorno en que ésta se desarrolla y que señalan particulares ca-

racterísticas económicas y sociales dentro del área sobre la que incide la actividad del Estado, los objetivos que con el análisis de la actuación pública mencionada se pretenderán conseguir son de diversa índole, contribuyendo el conjunto al desarrollo de una metodología cuyo primer escalón se referirá a la estructura de la zona regable.

Este primer objetivo se tiene que centrar en analizar estructuralmente la zona, para ello se realizará un desmenuzamiento de las diversas características del perímetro de actuación tanto en sus aspectos físicos, como jurídicos, económicos y sociales.

De un lado, se deberán estudiar las características legales específicas del Decreto-Ley aprobatorio del Plan General de Colonización de la zona regable, para pasar, a continuación a describir el medio físico en el que se va a desarrollar la actividad que se analiza, y que contemplan los aspectos territoriales, descripción de la zona, factores físicos y análisis de la población.

De otra parte, la rúbrica socio-económica vendrá determinada por el desarrollo de los capítulos que conciernen a la estructura de la propiedad rústica en la zona de actuación, el análisis de las explotaciones y del Plan General de Transformación, así como todo lo referente con la materia de la exceptuación del procedimiento público, las reservas de tierras y la parcelación.

De otro plano se analizarán los resultados obtenidos con la transformación sin perder de vista los aspectos físicos, jurídicos y socioeconómicos, anteriormente señalados, pues de un lado se considera tanto el equipamiento social derivado de la puesta en regadío, como de otro, el análisis y la estructura de las explotaciones resultantes de la transformación.

El cumplimiento de este primer objetivo basamenta el siguiente escalón procedimental centrado en el análisis de las inversiones públicas, de los beneficios y de los tributos.

Esta segunda parte del análisis, apoyándose en los resultados conseguidos anteriormente se centrará en el estudio tanto de la inversión pública como del capítulo tributario, figurando como soporte justificativo de la inversión pública el análisis de los beneficios conseguidos y de la relación beneficio/coste.

La determinación a priori de la transformación, de los parámetros económicos necesarios para el análisis propuesto, sólo será posible realizarla a través del registro de sus tendencias, experimentadas en períodos precedentes, teniendo presente que los cambios en los condicionamientos económicos, sociales y políticos al-

terarán el cálculo realizado y las conclusiones deducidas, si bien es cierto que no todas las variaciones de esos parámetros mostrarán el mismo grado de consideración; así, el incremento de la tasa de descuento aplicada a las inversiones acercará las que son públicas a las de carácter privado y como consecuencia el efecto social y político de aquéllas se encontrará disminuido. Hay que añadir que si bien en el análisis del beneficio y del coste en el marco de la economía privada, las variaciones anteriormente enunciadas son importantes, pues la elección y la variación de la tasa de descuento sirve fundamentalmente para la toma de decisión, en el ámbito de las inversiones públicas esa incidencia es relativa, pues además de que el tipo es el fijado para inversiones públicas amortizadas a largo plazo, altamente invariable, este sólo sería relevante si tales inversiones públicas se llegaran a comparar con otras de índole privada de idéntica categoría técnica y económica.

El alza en los salarios reales en la zona limitará la vida económica del proyecto, si bien en relación con estas variaciones salariales hay que subrayar que la posible discordancia entre los contabilizados y los reales, cuyo incremento influye negativamente en la vida del proyecto, se solventa cuando el desempleo y la inflación evolucionan favorablemente, por tanto cuando el desarrollo económico es positivo, pero no durante una crisis económica. La variación de los precios a lo largo de la vida del proyecto influirá muy considerablemente, en el caso de que las explotaciones transformadas se desarrollen en un marco económico no protegido, estando condicionadas por el mercado y por los problemas de la planificación de índole privada.

A priori estos parámetros económicos pueden jugar un importante papel en la decisión de la inversión pública realizable, siempre condicionada básicamente por los aspectos sociales y políticos que particularmente incidan sobre la definitiva actuación del Estado.

El análisis: «a priori»/«a posteriori», puede obtenerse para cualquier período de tiempo, sin embargo, conviene fijar dos fechas claves: la primera, que corresponderá a los cálculos «a priori», debe situarse al comienzo de la actividad pública en la zona, y estos se efectuarán con los datos manejados por los planificadores; y si la decisión de analizar los resultados es posterior al comienzo de la realización material de la inversión, con aquellos otros datos que conseguidos con posterioridad, puedan ser extrapolados.

dos a esa primera fecha, teniendo en cuenta la tasa de actualización aplicable.

La fecha que se corresponderá con el análisis «a posteriori», estará situada al final de la vida económica de la transformación en el supuesto de que se efectúe cuando dicha transformación ha concluido, sin embargo puede ser más conveniente elegir el momento en el cual termina el período de transformación, es decir, cuando la Administración da por concluida su actividad en la zona, sobre todo desde el plano de la asistencia técnica, pues existen ciertas actividades públicas que no se consumen de una sola vez, sino que persisten, como puede ser por ejemplo, la entrega de los títulos de propiedad a los concesionarios.

Los resultados vendrán vertidos para estas dos situaciones, en unidades monetarias constantes de los años base que corresponden a las dos fechas señaladas: «a priori»/«a posteriori», aunque también convenga su reflejo en unidades corrientes, según han ido invirtiéndose por la Administración durante la realización del proyecto.

Estimación de los beneficios de las explotaciones

Para el análisis de los beneficios se hace necesario el estudio previo tanto de la evolución de los cultivos, producciones y superficies cultivadas de la zona de propiedad privada y de colonización, y de las producciones ganaderas, como del uso y gasto en fertilizantes, que además será utilizado en el análisis económico del capítulo correspondiente a la imposición tributaria, en la obtención de la relación beneficio-coste y en la deducción de los coeficientes, con los que se pretende medir la equidad de la inversión pública.

Para la investigación de los excedentes empresariales en secano se elige una alternativa de una superficie tipo, que en los Planes de Transformación suele venir determinada con criterios fundamentalmente empíricos, pero que no pueden ser ajenos al estudio de la estructura de la propiedad en la zona de transformación antes de que esto se produzca. Estos resultados deberán utilizarse en los cálculos correspondientes a la situación «a priori». A posteriori, las alternativas y las superficies tipos serán aquellas que con el desarrollo del Plan se hallan conseguido; los beneficios extraídos de estas unidades de producción formarán parte de los cálculos de los resultados finales.

Los criterios contables que ha utilizado la Administración para el análisis económico de las explotaciones, aplican al valor del Capital Territorial el de la Tierras, y las Mejoras así como el de los Edificios y las Plantaciones; al Capital de Explotación el que concierne al Mobiliario vivo y al mecánico; y al Capital Circulante, los Gastos Efectivos y el Reemplazo.

La tasa de capitalización usada para el capítulo Tierra y Mejoras es la del 4%. La conservación se cifra en el 2% del valor de las Mejoras amortizables, Edificios y Plantaciones y los Seguros de los Edificios, en el 0,85% de su valor de cuenta.

Los intereses del Capital de Explotación se calculan al 5%; el fondo de amortización al 4%; la conservación del Mobiliario mecánico al 3%, y los seguros de este último y del mobiliario vivo al 5% y 4%, respectivamente. Los intereses del circulante al 3%.

El análisis de los incrementos de beneficios producidos por la transformación en regadío, se efectuará con el propósito de obtener los equivalentes anuales, resultado de las diferencias entre los beneficios correspondientes con el regadío y los de la misma superficie agraria de secano, teniendo en cuenta el plazo de amortización de las instalaciones, y la vida económica máxima de la inversión realizada en la transformación de la zona, dada la existencia de los períodos de maduración de las distintas fases o sectores en que puede dividirse el Proyecto del Plan y según los distintos tipos de explotación en él contemplados, que ocuparán distintas áreas dentro del perímetro regable; todo ello en situaciones económicas distintas que se corresponderán con las tres expresiones resultantes del análisis: a priori, a posteriori y aquella cuyos resultados vienen dados en pesetas corrientes, aplicable a la situación concreta de la zona regable determinada.

La actualización de los incrementos de beneficios (de la explotación en secano a la de regadío) producidos con la transformación del total de la zona, persigue la obtención del equivalente anual de tales incrementos durante la máxima vida económica de la inversión pública, para que puesto en comparación con el correspondiente a los costos, deducir el coeficiente que mida la relación beneficio-coste, bien a priori, o bien a posteriori, teniendo en cuenta los distintos períodos de maduración de las explotaciones (5 años para el cultivo herbáceo y 10 para el arbóreo).

Si la relación beneficio-coste resultante en la situación a priori es menor que la que corresponde a posteriori se podrá demostrar

que ha habido un crecimiento positivo de los beneficios de las explotaciones por encima de lo que hallan podido crecer los costes.

La obtención de este resultado es importante porque demuestra que no se habrá deteriorado el objetivo económico de la inversión pública sobre la que pesan considerablemente los imperativos sociales, la impresión será distinta si la medición del coeficiente, tanto a priori como a posteriori, se ha realizado computando los costes totales de la transformación, sin descontar de ellos la parte reintegrable, que conlleva una disminución de su valor.

Estimación de los gastos públicos realizados

La estimación concerniente a los gastos públicos, vendrá determinada por la investigación de los costes realizados para la transformación en regadío que se significará atendiendo al importe de las diversas partidas en que se divide la inversión global efectuada por los departamentos ministeriales implicados, según vida económica, plazos de amortización, y gastos de conservación y conforme sea la proporción que de esta inversión se destine bien a la subvención o bien a la formación de los presupuestos reintegrables, referida a su distribución entre las zonas de propiedad privada y estatal, según los tipos y las categorías financieras establecidas por la legislación para cada una de las diversas clases de realizaciones programadas incluidas en cada proyecto, dentro de la zona de actuación. Los correspondientes equivalentes anuales actualizados se deducirán de las distintas partidas presupuestarias anteriormente señaladas, efectuándose el estudio para cada una de las situaciones: A priori, a posteriori, así como secuencialmente.

Por tanto las distintas inversiones se desglosan según Departamento Ministerial y según destino de la mejora proyectada (Grandes Obras Hidráulicas y Equipos, dentro de la competencia del M.O.P., Centros cívicos, viviendas y dependencias, adquisiciones de tierras, Mejoras y Plantaciones, dentro de la que corresponde a los Servicios y Departamentos de Agricultura así como según los plazos de amortización (50 años para las Grandes Obras Hidráulicas; 40 años para los Centros cívicos, las viviendas y sus dependencias; 25 años para las adquisiciones de tierras, mejoras y equipos; y 5 años para las plantaciones).

Para cada una de las tres situaciones anteriormente mencionadas «a priori», «a posteriori», y en pesetas corrientes se dedu-

cirán para cada tipo de inversión y según su correspondiente plazo de amortización, el equivalente anual, computando, durante el período técnico de transformación el flujo de inversión, actualizado con la tasa anual constante del cuatro por ciento, que es la estipulada en la prescripción legal, excepción hecha del valor de la tierra, para el que además los cálculos se realizan con la tasa del tres por ciento por ser ese el tipo especial que aplica la Administración, en este renglón del presupuesto el cálculo diseñado se hará extensivo a la totalidad de los costes, incluyendo los devengados por conservación de las obras y mejoras, sin desglosar, en partes subvencionadas y reintegrables. Sin embargo, los costes de conservación pueden ser consignados separadamente de los principales sobre todo en los cálculos que conciernen al análisis a priori, pues en ese momento tan sólo pueden ser empírica y aproximadamente deducidos. En la metodología que proponemos, y de forma general, aparecerán aparte de los principales deducidos después de aplicar determinados porcentajes empíricos a las correspondientes partidas presupuestarias. En los cálculos a posteriori, no hay ninguna objeción si se computan junto con los principales.

Si en el Proyecto del Plan de transformación no figura un programa de inversiones resultará difícil su comparación a posteriori, con las auténticamente realizadas; y el ritmo a priori de inversión habrá que deducirlo, solamente con los datos en relación con la situación a posteriori.

Dentro de las inversiones realizadas por la Administración Agraria, las partidas más abultadas corresponden a los capítulos presupuestarios: Mejoras y Viviendas, siguiéndole en orden de importancia la Tierra y los Centros cívicos, y en último lugar las Plantaciones.

El primer paso para calcular los costes totales subvencionados es averiguar el porcentaje de subvención que se aplica a las distintas partidas del presupuesto del Proyecto, puesto que dentro de cada capítulo, en los que se ha dividido la inversión total, las tasas aplicables varían según el tipo de mejora. Así dentro de las construcciones, para las viviendas y dependencias se aplica el 30%, para las obras complementarias de explotación y los centros ganaderos el 40%, para los centros cívicos (escuelas, edificios sociales, iglesia, edificios administrativos, urbanización, redes eléctricas de distribución y edificios oficiales) el 100%, mientras que otro tipo de edificios (abacería, cantina, etc.) no tienen subvención. Dentro del capítulo: Obras de Riego y Mejora de la tie-

rra; para las redes de caminos y su conservación, las redes secundarias de acequias y desagües y su conservación y los trabajos de sistematización de la tierra, se aplica el 40%; mientras que para las redes terciarias de acequias y su conservación y el acondicionamiento y nivelación de bancales el 30%. Dentro de las Mejoras Comunes: el 30% para las Plantaciones forestales, en masa; el 30% para las lineales, y el 100% para las ornamentales. La adquisición de tierra no tiene subvención.

Las distintas clases de tasas de subvención deben estar terminadas en la legislación que apruebe la transformación en regadío, sin embargo los porcentajes que se introducirán en el cálculo a posteriori de los costes totales subvencionados, serán los porcentajes medios dentro de cada capítulo presupuestario. Para su deducción es menester acudir a los resultados presupuestarios que aparecen en los Proyectos de Parcelación, y que pueden variar sensiblemente con respecto a los tipos establecidos para cada tipo de obra, al incluir más de un tipo cada capítulo del presupuesto.

En las obras de mayor incidencia presupuestaria, como son las Construcciones y las obras de riego y Mejoras de la tierra, las tasas de subvención aun siendo considerables, no alcanzan las cotas que corresponden a las que auxilian las mejoras clasificadas como comunales, ambos capítulos por debajo de las inversiones correspondientes a los centros cívicos subvencionados en su totalidad.

Se deberá añadir al análisis de las subvenciones, la distribución del importe total de las mismas, entre concesionarios y propietarios particulares, habida cuenta de las superficies afectadas por la colonización y por la propiedad no expropiada.

Se estudia además la distribución del importe de la parte subvencionada del equivalente anual (anualidad de amortización) de los costes de transformación, entre la zona de colonización y la de propiedad privada, expresada en pesetas del año base (priori/posteriori) y en pesetas corrientes, así como la distribución de la subvención del correspondiente capítulo presupuestario, dividido además según el departamento ministerial que realiza el gasto, y que viene referido de acuerdo a cada uno de los plazos de amortización.

Estimación de los ingresos fiscales producidos

La estimación correspondiente a los ingresos fiscales vendrá determinada por el análisis de los tributos que inciden en la zona

transformada en regadío. La citada imposición tributaria atenderá a tres rúbricas fiscales: la concerniente a la contribución de rústica y pecuaria, el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas y el Tributo sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.

En relación con la primera, la investigación se efectuará tanto para la cuota fija como para la proporcional, con las consideraciones pertinentes que se hacen en defensa del mantenimiento de esta posición, en aras de la operatividad y en virtud del régimen de determinación de rendimientos más adecuados.

En cuanto al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas el estudio se realiza atendiendo a semejantes criterios de operatividad, haciendo repercutir la carga tributaria sobre las principales producciones obtenidas en la zona y sobre el consiguiente aumento de fertilizantes, estimando que queda compensado el efecto cascada que produce este tributo con los efectos de distinto signo recaudatorio de especiales características que se producen dentro del sector. El efecto cascada producido por esta clase de impuesto desaparecerá con la aplicación del I.V.A.

Por último, con respecto al tributo sobre el patrimonio de las personas físicas, se realizará el estudio sobre la incidencia tributaria en el de naturaleza rústica, teniendo en cuenta la normativa prevista para el mismo que señala las porciones de aquél susceptibles de tributación así como la estructura de las tasas fiscales.

Como apoyatura instrumental del capítulo que concierne al estudio de la incidencia tributaria, se efectuará el análisis de los aspectos catastrales y económicos de las explotaciones que inciden en su régimen tributario, para pasar a continuación a la pormenorización de cada uno de los tributos en orden a su consideración jurídica y económica. No siendo necesario profundizar en todos los impuestos, sino sólo en aquellos de mayor relevancia económica, lo que se puede deducir de la inspección de las cuentas de explotación de las empresas estudiadas y de la propia actividad económica de la zona, sin que sea preciso contabilizar otros efectos fiscales, secundarios, como los que se obtienen cuando la incidencia tributaria se produce en cascada, siendo suficiente la investigación de las consecuencias económicas del tributo centradas en el hecho imponible principal, correspondiente al acto o actividad fundamental u originario que se desarrolle dentro de la zona, donde los resultados conseguidos con la actividad pública se subrayan de una parte mediante la especificación de los beneficios conseguidos y de otra con la catalogación de las consecuen-

cias sociales producidas, que en conjunción con los costes de la transformación aplicados y con los excedentes fiscales justifican en el sentido más amplio el gasto público realizado.

La deducción de la cuota proporcional de rústica se efectúa atendiendo a los rendimientos obtenidos en la explotación, considerando el incremento habido entre las cifras obtenidas «a priori» y «a posteriori», ya que dicha cuota depende fundamentalmente del valor alcanzado por los beneficios, durante el período útil, «a posteriori», de la transformación. Entrando a formar parte de la investigación la distribución de la propiedad dentro de la Zona transformada, de acuerdo con las exenciones legales que dejan excluidas de la cuota proporcional a determinados tamaños de explotación en función de la base liquidable por la Contribución de rústica.

El análisis de la imposición directa, referida al impuesto general sobre el tráfico de empresas, se realizará teniendo como soporte las principales producciones, según su crecimiento temporal dentro del período de vida económica, por ser este input el más relevante de todos.

La estructura del modelo que encaja la tributación sobre el tráfico empresarial está basado en el estudio de la variación en el tiempo de la producción bruta de la zona; aplicando al valor de las producciones deducidas la tasa general estipulada para esta clase de imposición. El cálculo del equivalente anual se realiza dentro del período de transformación en regadío, teniendo en cuenta el volumen anual de cada producción, capitalizando la imposición total resultante al final de dicho período, durante la máxima vida económica de la inversión pública, desglosando la imposición que corresponda a las producciones en secano, y repartiendo las cifras totales, entre las zonas de propiedad privada y las de propiedad estatal.

El tráfico empresarial susceptible de imposición tributaria que corresponde al consumo de fertilizantes, se calcula implicando la variación de los gastos en abonado dentro del perímetro transformado, obteniéndose el equivalente anual de dicho valor durante el período de máxima vida económica, que se desglosará para los sectores, público y privado, en que se ha dividido la zona.

El último escalón impositivo recogido por la metodología comprende a la tributación sobre el patrimonio de naturaleza rústica en función de las especiales características de esta carga fiscal, prescindiendo, dada la distribución de la propiedad dentro

de la zona transformada, de parte de la misma, es decir de aquellos patrimonios exceptuados por la prescripción legal correspondiente, para proceder, posteriormente, a la obtención del equivalente anual tanto de las explotaciones transformadas en regadío como de las que no lo hubiesen sido, con objeto de deducir el incremento de imposición que ha supuesto la transformación.

Según la estructura de los tipos legales y el tamaño de las explotaciones, se deduce la relación que existe entre el tipo medio de gravamen y la base liquidable del impuesto; esta última es función de la cuota fija de la contribución rústica y pecuaria de la explotación. Los cálculos se realizan para cada finca tipo dentro del grupo en que aparecerá incluida según la distribución de la propiedad, con exclusión de las que exceptúa la ley, obteniéndose la imposición total de la Zona por la adición de los resultados parciales correspondientes a cada finca tipo dentro del grupo, siendo el grupo el resultado de multiplicar la carga de la finca de superficie media por el número de ellas comprendidas en aquél, tanto en secano como en regadío, desglosando los resultados para las zonas de propiedad privada y estatal.

VI. LOS INDICADORES DE LA EQUIDAD DE LA INVERSION PUBLICA

El análisis de los costes de la transformación, de los beneficios producidos, y de la incidencia de las cargas tributarias, se realiza para obtener un procedimiento metodológico que permita investigar la distribución equitativa del gasto público en una gran zona transformada en regadío mediante la acción del Estado, tanto «a priori» como «a posteriori» de la transformación, tratando con ello de profundizar en la definición de lo equitativo proyectado a la asignación del gasto público aplicado definiendo con este motivo unos coeficientes técnicos que permitan cuantificar la equidad de la inversión pública. Estos coeficientes o relaciones indicarán el grado de equidad distributiva conseguido en el gasto público.

Los resultados de la acción del Estado en la zona transformada se condensan, de una parte, en beneficios económicos de las nuevas unidades de explotación y, de otra, en beneficios sociales. Los primeros se encuentran situados en las cuentas de explotación del regadío y su antecedente en las correspondientes al

secano. De su comparación se deducirán los incrementos habidos. Los segundos, en las realizaciones sociales y en la elevación del nivel de equipamiento o de la creación de servicios y dotaciones dentro del área estudiada.

Como consecuencia de la transformación en regadío, la respuesta tributaria de la Zona se hace mayor, pasando de la que correspondía al secano a otra nueva situación de regadío consecuencia de la inversión pública. Los indicadores de la equidad son consecuencia esquemática del estudio de la cadena formada por la inversión, los beneficios y los tributos.

La equidad distributiva del gasto público, de la inversión realizada en la Zona, se denotará con la comparación de las corrientes transferenciales que se corresponden con el esquema aludido. Una de ellas concierne a la inversión pública, es decir a los costes de transformación, y más específicamente a los costes no recuperados, así como los beneficios y otra se refiere a las transferencias negativas, por tanto, al flujo tributario. La primera se produce para conseguir la transformación y su importe vendrá determinado por la totalidad de los presupuestos subvencionados, la segunda se dirige hacia la Administración que la recaudará en forma de tributos. Estos excederán, después de realizada la transformación, de aquellos otros que hubieran sido recabados de no haberse producido ésta. La suma total globalizada de los incrementos de las cargas fiscales, correspondientes a la contribución territorial de rústica, de tráfico de empresas e impuesto sobre el patrimonio, determinará el importe de las transferencias recuperadas.

La equidad conseguida vendrá determinada desde un punto de vista estrictamente objetivo por el valor que toma la relación denominada INDICE DE EQUIDAD que medirá la que se produce entre dos flujos transferenciales, el primero equivalente a la subvención a la transformación que en forma de fondos perdidos coloca la Administración en la zona al realizar el proyecto; el segundo corresponde al importe total de la imposición tributaria detectada, reflejada fundamentalmente por el cómputo de los principales gravámenes.

Cuanto mayor sea la igualdad entre esas dos corrientes más equitativa será la política inversora —desde una visión estrictamente objetiva—, pues se retraerán a las arcas públicas los mismos fondos que se emplearon, y no se habrá favorecido a la Zona con caudales no recuperados, lo que no significa que el Estado no pueda recaudar por encima de los fondos subvencionados.

Cuanto mayor sea este coeficiente, mayor será la proporción de fondos recuperados, y será mayor la equidad a partir del umbral en el que el total globalizado de los costes subvencionados de la transformación iguale al equivalente del flujo que se corresponde con el aumento de las cargas tributarias producidas como consecuencia de la transformación. A estos efectos es necesario conocer el estamento social afectado por sesgos, de uno u otro signo, en la recuperación de tales fondos públicos pues ello nos dará una interesante información de la equidad —desde una visión subjetiva— de la inversión pública realizada.

La primera de las relaciones citadas, el INDICE DE EQUIDAD, vendrá definida por:

$$e = \frac{(\text{ISRAE})}{(\text{CTSAE})} \quad (1)$$

Donde:

(ISRAE) = Equivalente anual del exceso de imposición tributaria al pasar de secano a regadío.

(CTSAE) = Equivalente anual de los costes totales subvencionados.

Junto a los resultados fiscales y financieros se contemplarán los excedentes económicos producidos con la transformación, así como los excedentes sociales, que son enumerables, debiendo hacerse descripción de cada nivel dotacional y de servicios conseguidos. Los incrementos de beneficios se compararán, de una parte con los costes totales subvencionados de la transformación, produciéndose la relación beneficio/coste, y de otra con el flujo tributario. En el primer caso se estará en presencia de un coeficiente que medirá la respuesta económica a la producción de beneficios de la zona ante la inversión no recuperada. Con el segundo se medirá la respuesta fiscal, de los beneficios conseguidos con la transformación.

En general, hay que señalar que pueden establecerse comparaciones entre resultados económicos y fiscales de distintas inversiones públicas mediante los coeficientes, que a cada una de ellas corresponda; así, si dos inversiones públicas aparecen con igual nivel de costes totales subvencionados, el índice de equidad será mayor en aquélla que tenga más alto nivel total de tributación debidamente expresado.

Desde otro punto de vista, la eficiencia del gasto público puede ser considerada como coste de oportunidad de la inversión pública frente a la alternativa de la inversión privada, comparando de un lado la diferencia entre los beneficios de la inversión pública y la privada con el valor absoluto de la diferencia entre el equivalente anual de los costes totales subvencionados y el correspondiente al incremento de la imposición tributaria al pasar de secano a regadío.

El segundo coeficiente relaciona los costes subvencionados con los incrementos de beneficio de la zona al pasar de secano a regadío, pues es obvio que la actuación pública no persigue fundamentalmente recaudar impuestos, sino principalmente el beneficio social, y éste viene determinado por el aumento del económico producido como consecuencia de la transformación. Su expresión es la siguiente:

$$r = \frac{(\text{BSRAE})}{(\text{CTSAE})} \quad (2)$$

Donde:

(BSRAE) = Equivalente anual del incremento de beneficio neto al pasar de secano a regadío.

(CTSAE) = Equivalente anual de los costes totales subvencionados.

La relación que liga las expresiones (1) y (2) viene dada por:

$$r = \frac{(\text{BSRAE})}{(\text{ISRAE})} \cdot e$$

El valor que puede alcanzar el coeficiente (r) será mayor que aquel otro que corresponde a la clásica relación beneficio/coste; cuyo denominador se calcula en función del equivalente anual de los costes totales de la transformación, superiores a los subvencionados.

Un tercer coeficiente es el que relaciona el equivalente anual de los incrementos de beneficios conseguidos con la transformación, y la diferencia entre el equivalente anual de los costes totales subvencionados y el que corresponde al incremento tributario producido. Su significación engloba los argumentos que definen

los anteriores, pues señala la variación de la rentabilidad de la inversión con respecto al saldo de la corriente transferencial de fondos e indica o bien la rentabilidad económica de los fondos públicos no recuperados, o el exceso de imposición sobre aquellos, lo cual hace aumentar la rentabilidad de la inversión, al menos desde un punto de vista fiscal.

La expresión que se cita será la siguiente:

$$R = \frac{(BSRAE)}{I(CTSAE) - (ISRAE)I} \quad (3)$$

Donde:

(BSRAE) = Equivalente anual del incremento del beneficio.

(CTSAE) = Equivalente anual de los costes totales subvencionados.

(ISRAE) = Equivalente anual del incremento tributario.

En función del índice de equidad el coeficiente anterior puede ser expresado de la siguiente manera:

$$R = \frac{e}{(1 - e)} \cdot \frac{(BSRAE)}{(ISRAE)}$$

En función del índice (e) y de la relación (r), puede ser escrito de la siguiente forma:

$$R = \frac{r}{(1 - e)}$$

El denominador de esta expresión equivale al déficit o al superávit de las corrientes transferenciales anteriormente señaladas.

Un último coeficiente es el que expresa la relación entre los tres anteriores, al ser:

$$E = \frac{(ISRAE)}{(CTSAE) - (ISRAE)} \quad (4)$$

Pues es en la relación entre el equivalente anual de la repercusión tributaria de la transformación, y la diferencia de las trans-

ferencias, habidas, es decir, entre las nuevas cargas creadas y los costes subvencionados no recuperados, y por tanto, con el valor absoluto de la diferencia entre el equivalente anual de los costes totales subvencionados y el correspondiente al incremento de imposición al pasar de secano a regadío.

La anterior expresión es equivalente a:

$$E = \frac{e}{(1 - e)}$$

Los cuatro coeficientes e , r , R , E están relacionados entre sí a través de

$$\frac{R}{E} = \frac{r}{e}$$

Dentro de este proceso se deberán denotar las influencias monetarias aplicadas al crecimiento de los costes, a los impuestos y a los beneficios de la explotación, así como el aumento que puedan sufrir, los presupuestos económicos del proyecto, durante su ejecución realizándose más inversión de la prevista en principio.

El análisis finalizará con la desagregación de los resultados en las Zonas de propiedad pública y privada.

VII. APLICACION DE LA METODOLOGIA A LA ZONA REGABLE DEL BEMBEZAR. EXAMEN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La aplicación se efectúa, siguiendo la metodología diseñada para todos y cada uno de los tributos anteriormente indicados, determinantes de los correspondientes equivalentes anuales actualizados de los incrementos de imposición fiscal producidos como consecuencia de la realización de la transformación en regadío, a priori y a posteriori de la inversión pública, así como secuencialmente, según los sectores de propiedad pública y privada y en la totalidad de la zona, y teniendo en cuenta la estructura de la propiedad dentro del perímetro de incidencia.

El procedimiento viene por tanto a concatenar en relaciones indicativas los beneficios producidos mediante la transformación

en regadío de la gran zona, y los costes públicos necesarios para la realización de la mejora con los resultados económicos fiscales consecuencia de las actividades financieras que se desarrollan dentro del área.

La metodología que se acaba de describir en epígrafes anteriores se ha aplicado a la Zona Regable del pantano del Bembézar, que comprende una superficie útil de más de 15.000 ha, situada en terrenos pertenecientes a las provincias de Córdoba y Sevilla, en la margen derecha del río Guadalquivir y cuyo Plan General de Colonización data de 1958, y su terminación de 1975, para lo cual ha sido utilizada, además de las fuentes citadas, toda una serie de encuestas y datos estadísticos elaborados expresamente para este trabajo y obtenidos *in situ*.

Del conjunto de los resultados conseguidos con la investigación realizada entresacamos aquellos que vienen dados en pesetas del año 1975, a posteriori de la transformación en regadío.

Así se tiene que el valor del índice de equidad —el indicador designado por el símbolo *e* minúscula— para la totalidad de la zona es del 73%, siendo para el sector público, la subzona colonizada, del 21%, y para el sector privado del 94%. La respuesta económica a la producción de beneficios de la tierra ante la inversión no recuperada denotada, en primer lugar, por el coeficiente *r* minúscula, es de 3,20 para la totalidad de la zona y de 1,55 para la subzona de propiedad pública frente a 4,14 para la propiedad privada.

Si la medición de esta respuesta económica a la producción de beneficios de la tierra viene dada en relación con los fondos auténticamente perdidos se tendrá en primer lugar que su valor para la globalidad de la zona será de 42,25, siendo 1,96 para la zona de asentamiento de colonos, la zona pública, y de 64,93 para la privada.

La rentabilidad fiscal de los fondos que revisten carácter auténticamente subvencionados será de 2,67 para la totalidad de la zona transformada en regadío, de 0,27 para el sector de propiedad pública y 16,07 para el de propiedad privada. Se deduce por tanto en función del valor que alcanza el indicador de la equidad, que en la totalidad de la zona, después de realizada la transformación en regadío, han sido recuperados el 73% de las inversiones a través de la vía tributaria, con una incidencia más importante en el sector de propiedad privada donde se recupera casi la totalidad de la inversión efectuada, pues el parámetro al-

canza el valor del 94%; tan sólo, un 6% de los fondos destinados a la transformación no se recuperarán jamás por el conducto tributario, en contraste con la zona de asentamiento de colonos donde el 79% de la inversión realizada se sitúa como fondo perdido, recuperándose únicamente el 21% de la inversión. Contrasta de esta manera de forma relevante la distinta incidencia de la actuación pública en las dos zonas en que ha quedado dividida su totalidad.

En relación con la respuesta económica a la producción de beneficios de la tierra ante la inversión subvencionada, se denota lo precario de las explotaciones tuteladas en la generación de rendimientos frente a los conseguidos en la subzona de propiedad privada, casi tres veces superior, pues el índice de la zona de colonización alcanza el valor de 1,55 y el correspondiente a la zona de asentamiento de los particulares es de 4,14.

Si se compara la respuesta económica a la producción de beneficios de la tierra con los fondos que revisten carácter de auténtica subvención, se subrayarán los resultados antes referidos, más ostensiblemente, pues en la subzona de propiedad pública alcanza el indicador el valor 1,96, siendo de 64,93 en la de propiedad privada, más de treinta veces superior el primero.

En el plano de la rentabilidad fiscal de la inversión la respuesta de la subzona de propiedad privada es superior a la que corresponde a la de propiedad pública no obstante ir creciendo conforme se van amortizando las instalaciones, pues el indicador, en este caso, alcanza en el primer sector, el de propiedad privada, un valor de 16,07, frente a 0,27 que recibe en la zona de asentamiento de los colonos; sin embargo el incremento del valor añadido a este último sector es considerablemente más alto que el que consigue el sector de propiedad privada, como se deduce de los que toma el último de los indicadores, para la medición de los efectos producidos en la zona mediante la actuación pública.

En consecuencia, en el caso de los regadíos del Bembézar, después de la aplicación efectuada, cuyos resultados y consideraciones finales se acaban de concretar, se han cumplido de modo satisfactorio las previsiones redistributivas del gasto que de alguna manera figuraban en los planes y proyectos originales, pues es la zona de propiedad pública la que ha recibido proporcionalmente la mayor parte de las inversiones realizadas, frente a la percibida por los beneficiarios ubicados en la zona de propiedad privada.

La respuesta fiscal es mucho más relevante en la zona de pro-

iedad particular que en la de colonización, siendo también mayor la respuesta económica, a la inversión realizada en la zona de particulares que en la de asentamiento de colonos. Por tanto, expresándolo gráficamente, se puede decir que pagan más impuestos los que más tienen, y reciben más ayudas los que menos poseen.

BIBLIOGRAFIA

- AIELLO, C.: *Cost-Benefit Analysis in the choices bearing upon the acceleration of irrigation processes*. International Commission on Irrigation and Drainage. 7th Congress, 1970.
- ALBI IBÁÑEZ, E.: *Impuesto sobre la renta y equidad: El caso español*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, 1975.
- ALBI IBÁÑEZ, E.: *Introducción a la economía del beneficio-coste*. Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: *Derecho Financiero y Tributario*. Ministerio de Hacienda, 1979.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: *Sistema tributario español comparado*. Ediciones ICE. Madrid, 1981.
- ANDERSON, L. G. y SELTLE, R. F.: *Benefit-Cost. Analysis: A Practical Guide*. Lexington Books, 1977.
- ARROW: *Social choice and individual values wiley 1963*.
- BANALOCHE PÉREZ, J.: *La eficacia del Gasto Público. El análisis Coste-Beneficio*. Del texto *Teoría de la Hacienda Pública*. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1982.
- BARBERÁ SÁNCHEZ: *Justicia, equidad y eficiencia*. Hacienda Pública Española, 1978.
- BARCELÓ, L. V.: *La Política de Precios Agrarios y la Equidad*. Agricultura y Sociedad. Vol. 23, 1982. *El principio constitucional de la economía de mercado y la política de mercados agrarios en España*. Agricultura y Sociedad. Vol. 21, 1981.
- BERGILLOS MADRID, J. M. y GARCÍA NIETO, M.: *Evaluación empresarial de proyectos agrarios*. E.T.S.I.A. de Córdoba, 1981.
- BERMANN, H.: *Guide de l'évaluation économique des projets d'irrigation*. O.C.D.E., 1973.
- BERMANN, H.: *Guía para la evaluación económica de proyectos de regadío*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 1975.
- BERMANN, H. y BOUSSARD, J. M.: *Guide de l'évaluation économique des projets d'irrigation (version révisée)*. O.C.D.E., 1975.
- BIRD, R. M.: *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*. Harvard University Press, 1974.
- CALVO ORTEGA, R. y otros: *Leyes Tributarias de España*. Instituto de Estudios Fiscales, 1975.
- CALLE SAIZ, R.: *El sistema de tributación de los rendimientos de la tierra en España*, en «Memoria de la Asociación Española de Derecho Financiero». Madrid, 1970.

- CAZORLA PRIETO, L. M.: *Los principios constitucionales-financieros en el nuevo orden jurídico*. La Constitución Española y las fuentes del Derecho. Volumen I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.
- COASE, R. H.: *The problem of social cost*. Journal of Law and Economics. Vol. 3. Octubre 1960.
- COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE: *Calcul du supplément de valeur ajoutée imputable à l'irrigation*. Sept. 1971.
- COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE: *Etude des variations des flux monétaires provoquées par investissement collectif*. Secteur de Cuelas, 1971.
- COMPAGNIE D'AMENAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE: *Méthodologie d'analyse d'un projet d'aménagement hydroagricole*. Avril, 1971.
- CRACKNELL, Basil E.: *The purposes and problems of ex-post evaluation*. Paper for Nuffield College Conferente, September, 1971.
- DASGUPTA, A. K.; PEARCE, D. W.: *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*. The MacMillan Company, 1972.
- DASGUPTA, A. K.; SEN, A. y MARGLIN, S.: *Pautas para la evaluación de proyectos*. Naciones Unidas, 1972.
- DEACON, R. T.: «*A Demand Model for the Local Public Sector*». Review of Economics and Statistics, 1978.
- DOBB: *A note on index numbers and compensation criteria*. OPEP, 1956. Vol. 8.
- DUE, J. F. y FRIEDLAENDER, A. F.: *Análisis económico de los impuestos y del Sector Público*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1977.
- DUTCH AGRICULTURAL INVESTMENT COMMISSION: *An Assessment of Investment in Land Reclamation*. H. Veenman & Zonen N. V., 1960.
- ECKSTEIN, O.: *A survey of the theory of public expenditure criteria, in Public Finances*. Princeton University Press, 1961.
- ECKSTEIN, O.: *Benefit-Cost-Analysis and Regional Development, in Regional Economic Planning*, by Isard and Cumberland. EDA/OCDE. Paris, 1961.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981.
- F.A.O.: *General Guidelines to the Analysis of Agricultural Production Projects*. F.A.O. Roma, 1971.
- FOLEY: *Resource allocation and the public sector Yale Economic Essays*. 1967.
- FUENTES QUINTANA, E.: *Diario de Sesiones del Senado*. Comisión de Constitución. Sesión n.º 7, 29-VIII-78.
- GARCÍA AÑOVEROS, J.: *Explotación agrícola y Contribución Territorial*. Un análisis de la Cuota proporcional de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, en Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, n.º 70 (julio-agosto, 1967).
- GARCÍA-DURÁN DE LARA, J.: *Estudios sobre aplicaciones del análisis Coste-Beneficio*. CECA, 1973.
- GARCÍA-MARTÍN, J. A.: *Contribución territorial rústica y pecuaria*. Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
- GITTINGER, J. P.: *Análisis económico de proyectos agrícolas*. Editorial Tecnos, 1973.
- GOTA LOSADA, A.: *Tratado del impuesto sobre la renta* (Tomo V). Editorial Derecho Financiero. Madrid, 1980.

- GROENVELD, D.: *The Economic Evaluation of Land Development Project*. Netherlands Journal of Agricultural Science, 1959.
- GROVES, H. M. and BISH, R. L.: *Financing Government*. Seventh Edition. New York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1973.
- GUINNINSON; BROWN, H. y otros: *Land Value Taxation Around the World*. R. Schalkenback Found, 1955.
- HERBER, Bernard P.: *Hacienda Pública Moderna*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1979.
- Impuesto sobre el Patrimonio*. XXVI Semana de Estudios de Derecho Financiero. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- IRVIN, G. y BROWN, R.: *Modern Cost-Benefit Methods*. The MacMillan Press Ltd., 1978.
- JONES, J. L. and MURDOCK, S. H.: *The Incremental Nature of Public Service Delivery: Implications for Rural Areas*. American Journal of Agricultural Economics, 1976.
- KALDOR: *Welfare propositions in Economics the Economic Journal*, 1939.
- LANGA MORA, E.: *Tributación y Reforma Agraria*. Mundi-Prensa. Madrid, 1982.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Tributación de las rentas agrarias*. Instituto de Estudios Fiscales, 1975.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Curso de Sistema Fiscal Español*. Ministerio de Hacienda, 1980.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Compendio de derecho tributario español*. Ministerio de Hacienda, 1980.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Los impuestos en España*. Sexta, séptima, octava y novena ediciones; 1982.
- MISHAN, E. J.: *Cost-Benefit Analysis*. George Allen and Unwin Ltd., 1971.
- MULLER, T.: *Fiscal Impact of Land Development: A critique of Methods and Review of Issues*. URI 98000. Washington. D. C. The Urban Institute. 1975.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B.: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980.
- PIGOU: «Comparisons of real income». *Economic*, 1943. «Some aspects of welfare economics». *American Economic Review*, 1951.
- REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS n.º 1/1982. *El impuesto sobre el patrimonio*.
- RIVERA PEREIRA, R.: *Metodología para el análisis de la equidad de la inversión pública en grandes zonas de transformación en regadío. Aplicación a la zona regable del Pantano de Bembezar (Córdoba y Sevilla)*. T. D. Córdoba.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios*. Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.
- SAKOLSKI, A. M.: *Land Tenure and Land Taxation in America*. R. Schalkenback Found, 1975.
- SASSONE, P. G. y SCHAFFER, W. A.: *Cost Benefit Analysis*. Handbook. Academia Press Inc., 1978.
- SEWELL, N. R. D.; SCOTT, A. D. y ROSS, D. N.: *Guide to Benefit-Cost Analysis*. Rager Duhamel, FRSC, 1962.
- SHOUP, C. S.: *Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980.

- SQUINE, L. y VAN DER TAK, H. G.: *Análisis económico de proyectos*. Editorial Tecnos, 1977.
- STEWART, Charles T.: *Analyse coût-Efficacité et développement regional*. OCDE. Groupe de Travail, n.º 6. París, 1970.
- STEWART, Charles T. y VAN DER TAK, H. G.: *The Evaluation of Agricultural Projects*. Banque International pour la Reconstruction et le Developpement. Washington, 1964.
- TRUPIN VARGAS, J.: *La fijación de las bases imponibles en las contribuciones territoriales de Rústica y Urbana*, en Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, n.º 94 (julio-agosto, 1971).
- US-DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Secondary Impacts of Public Investment in Natural Resources*. Washington. Agosto, 1970.
- VARIOS AUTORES: *La Constitución española y las fuentes del derecho* (tres volúmenes). Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- WEBER, B. and GOLDMAN, C.: *Evaluating Fiscal Impact Studies: Community Guidelines*. Wrep 16. Corvallis, Ore.: Western Development Center, 1979.
- WINFREY, John C.: *Hacienda Pública. Public Finance. Public Choices and the Public Economy*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1980.
- WOLFE, J. N.: *Cost-Benefit and Cos Effectiveness*. George Allen and Unwins Ltd., 1973.

RESUMEN

No se puede plantear un discurso sobre la presencia de la equidad en la disposición de los recursos sin determinar previamente sus contornos semánticos y filosóficos, tarea inicial que aborda el autor para medir a continuación la presencia de este principio en la programación del gasto público.

Pasando de lo general a lo concreto, el autor se da respuesta a la pregunta sobre ¿Cómo determinar la equidad del gasto público en la inversión en las Grandes Zonas Regables? Esta cuestión da lugar a una serie de reflexiones en torno a la actuación pública en este ámbito así como a estimaciones sobre los beneficios conseguidos, los gastos públicos realizados y los ingresos fiscales obtenidos.

El trabajo concluye con una aplicación de la metodología expuesta para evaluar la acción del Estado en la zona regable del Bembezar.

RESUME

Il n'est pas possible d'émettre des considérations sur la présence de l'équité dans la distribution des ressources, sans avoir précisé au préalable la définition sémantique et philosophique de l'équité. Aussi est-ce à cette tâche que l'auteur se consacre en premier lieu. Ensuite, il se met à mesurer la présence de ce principe dans la programmation des dépenses publiques.

Passant des généralités au plan concret, l'auteur se propose de répondre à la question suivante: comment déterminer l'équité des dépenses publiques en matière d'investissements dans les grandes régions irrigables? Cette question lui donne l'occasion de se livrer à une série de réflexions au sujet de l'intervention des pouvoirs publics dans ce secteur, ainsi qu'à une série d'estimations relatives aux avantages obtenus, aux dépenses publiques réalisées et aux recettes fiscales perçues.

Ce travail se termine par une application de la méthodologie exposée plus haut à une tentative d'évaluation de l'action de l'Etat dans la région irrigable du Bembezar.

S U M M A R Y

A speech on the fairness of making funds available can not be considered without determining their semantic and philosophical environments beforehand, an initial task that the author carries out, followed by measuring the presence of this principle in public expenditure programming.

In more specific terms, the author replies to the question of «How to determine the fairness in the expenditure of public investment in the Large Irrigatable Zones?» This question leads to a series of reflections on public activities in this field, together with estimates on the benefits obtained, the public expenditure involved and the tax income generated.

The work concludes by applying the methodology explained to evaluating the State's role in the Bembezar irrigatable zone.